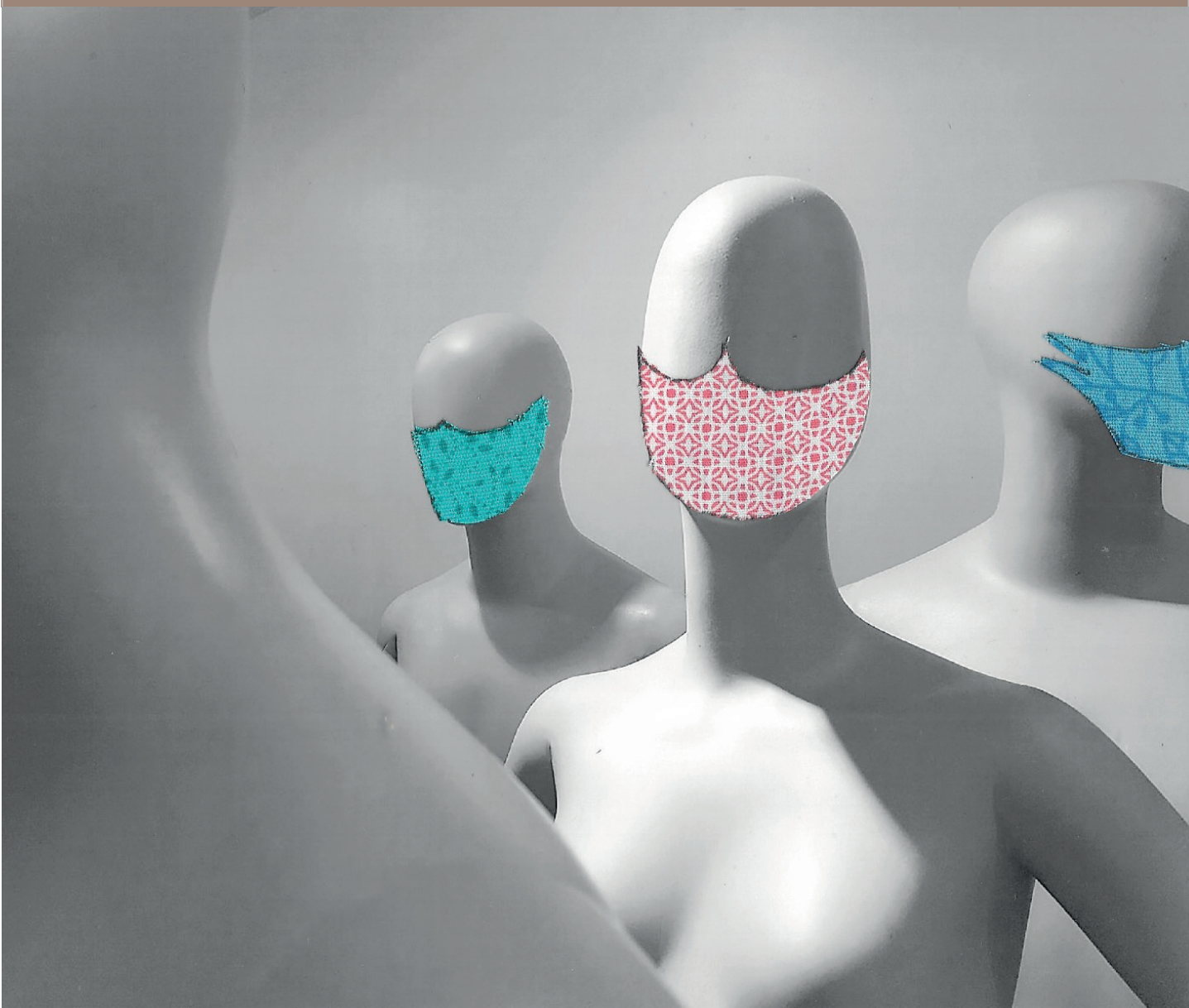


Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad



Seguridad regional y COVID 19

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Septiembre 2021 - No. 31

URVIO está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Índice del Master Journal List de Thomson Reuters.
- SciELO Ecuador. Biblioteca electrónica.
- Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- JournalTOCS. Base de datos.
- Directory of Research Journals Indexing (DRJI). Directorio.
- Actualidad Iberoamericana. Índice internacional de revistas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales.
- EBSCO. Base de datos de investigación.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.



URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Número 31, septiembre 2021
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, se edita desde 2007 y es una publicación electrónica cuatrimestral (desde 2020) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador, y de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (Relasedor). Es una publicación arbitrada que utiliza el sistema de revisión externo doble ciego, conforme a las normas de publicación del estilo Chicago, versión Chicago Deusto. La revista se edita en español, además de interfaz, títulos, resúmenes y palabras clave en inglés y portugués. Cada trabajo se identifica con un DOI (Digital Object Identifier System).

Disponible en:

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/indx.php/URVIO>

Información estadística sobre tasas de aceptación e internacionalización en Urvio #31

- Número de trabajos recibidos: 17 manuscritos.
- Número de trabajos aceptados publicados: 7.
- Índice de aceptación de manuscritos: 41,18%
- Índice de rechazo de manuscritos: 58,82%.
- Número de revisores internacionales: 22
- Número de revisores nacionales: 2
- Internacionalización de revisores: 6
(Argentina, Colombia, Ecuador, España, México Venezuela).
- Internacionalización de autores: 5 países
(Argentina, Ecuador, España, México, Venezuela).

Redes sociales



@revistaurvio



@revista_URVIO



Blog: <https://revistaurvio.wordpress.com/>

A Academia.edu: <https://flacso.academia.edu/RevistaUrvio>



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
*Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad
y Delincuencia Organizada*

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

Editor Jefe (Editor in Chief)

Dr. Fredy Rivera Vélez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.

Editor Asociado (Associate Editor)

- Dra. Grace Jaramillo, University of British Columbia, Canadá.
- Mg. Liosday Landaburo Sánchez, Universidad de Salamanca, España.

Asistente Editorial (Editorial Assitant)

Mg. Martin Scarpacci, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil.

**Consejo Científico Internacional
(International Scientific Council)**

- Dra. Adele Norris, University of Waikato, Nueva Zelanda.
- Dr. Alejandra Otamendi, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Gustavo Díaz Matey, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Dra. Sara Makowski Muchnik, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Dr. Marco Cepik, Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil.
- Dra. Julia Pulido Gragera, Universidad Europea de Madrid, España.
- Dr. Markus Gottsbacher, Universidad de Viena, Austria.
- Dr. Andrés de Castro García, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.
- Dr. Daniel Pontón, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
- Dr. Haluk Karadag, Universidad de Baskent, Turquía.

**Consejo Internacional de Revisores
(International Review Board)**

- Dr. Geoffrey Pleyers, Universidad de Lovaina, Bélgica.
- Dr. Marco Méndez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica.
- Dra. Karina Mouzo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Cristián Doña-Reveco, University of Nebraska at Omaha, Estados Unidos.
- Dra. Ana J. Bengoa, Universidad de Valparaíso, Chile.
- Dra. Gracia M. Imberton, Universidad Autónoma de Chiapas, México.

- Dr. Guillem Colom, Universidad Pablo de Olavide, España.
- Dr. Carlos Brito, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Mg. Nicolás Alvarez, Center for Higher National Studies, Ministry of Defense, Uruguay.
- Dr. Lester Cabrera, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Dr. Iván Poczynok, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dra. Carolina Sancho, Universidad Autónoma de Chile, Chile.
- Dra. Ainhoa Vásquez, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra.(c) Nelly E. Reséndiz, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr.(c) Daniel Sansó-Rubert, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Dra. Laura Loeza, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra. María Eva Muzzopappa, Universidad Nacional de Río Negro, Argentina.
- Dra. Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.
- Dra.(c) Liudmila Morales Alfonso, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Juan Antonio Rodríguez, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra.(c). Viviana García Pinzón, Universidad de Marburg, Alemania.
- Dra. Jenny Torres Olmedo, Escuela Politécnica Nacional, Ecuador.
- Dra. Tania Rodríguez Morales, Universidad de Santo Tomás, Colombia.
- Dra. Alma Trejo Peña, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Juan Carlos Sandoval, Universidad de Alicante, España.
- Dra. Alice Martini, Scuola Superiore Sant'Anna, Italia.
- Dra. Evelyn Louyse Godoy Postigo, Universidade Federal de São Carlos, Brasil.
- Dr. Pedro Díaz Polanco, Universidad Austral, Chile.
- Dr. Freddy Crespo, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra. Rita Gradaílle Pernas, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Mg. Alejandro Romero Miranda, Universidad La República, Chile.
- Dr. Sergio Gabriel Eissa, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Luis Ignacio García Sigman, Universidad de Belgrano, Argentina.
- Dr(c). Luiz Coimbra, Organización de Estados Americanos (OEA), Estados Unidos.

- Dra. Beverly Estela Castillo Herrera, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- Dr. Sergio Salazar Araya, Universidad de Costa Rica.
- Dra. Mariana Albuquerque Dantas, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil.
- Dr. Johan Avendaño Arias, Universidad Nacional de Colombia.
- Dra. Roberta Camineiro Baggio, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.
- Dra. María Eugenia Suárez de Garay, Universidad de Guadalajara, México.
- Dra. Valeria Guarneros Meza, De Montfort University, Reino Unido.
- Dr. Moisés Garduño García, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Adrián Raúl Restrepo Parra, Universidad de Antioquia, Colombia.
- Dr. Christopher Birkbeck, University of Wales, Reino Unido.
- Dr. Víctor Brangier Peñailillo, Universidad Bernardo O'Higgins, Chile.
- Dra. Emilse Eliana Calderón, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- Dr(c). Santiago Lujan Cunial, University of Pennsylvania, Estados Unidos.
- Dra. Angela Toso Milos, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.
- Dr. Silvano De la Torre Barba, Universidad de Guadalajara, México.
- Dra. Claudia Torres Rodríguez, Universidad de Guadalajara, México.
- Dr. Oscar Rodríguez Chávez, El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Dra. Paloma González del Miño, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Dra. Sandra Colombo, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), Argentina.
- Dr. Fernando Gil Villa, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Mauricio Manchado, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- Dr. Miguel Medina Abellán, Universidad Abat Oliba - Centro de Estudios Universitarios, España.
- Dr. William H. Godnick, Centro de Estudios de Defensa William J. Perry/Universidad Nacional de Defensa, Estados Unidos.
- Dr(c). Dhyana Stephania Serrano Suárez, Universidad de León, España.
- Dr. Víctor M. Martín Solbes, Universidad de Málaga, España.
- Dr. Edgar Ortiz Arellano, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Dra. Ángela Irazo Dosdad, Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España.
- Dra. Rosa María Marcuzzi, Universidad Nacional del Litoral, Argentina.
- Dra. Kenia María Ramírez Meda, Universidad Autónoma de Baja California, México.

- Dra. Lenny Liz-Rivas, Universidad Nebrija, España
- Dra. Karen Isabel Manzano Iturra, Universidad San Sebastián, Chile.
- Dra. Teresa de Jesús Portador García, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México.
- Dr. Gonzalo Basile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede República Dominicana.
- Dra. Laura Glanc, Instituto Universitario de Gendarmería Nacional (IUGNA), Argentina.

Redes y Consejo Técnico (Social Media and Technical Board)

- Mg. Gabriela Ríos, Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), Ecuador.
- Lic. Wendy Panchi, Universidad San Francisco de Quito, Ecuador.

Edición de estilo

- Alas Letras Consultoría Académica

Imagen de portada y carátulas

- Ileri Ceja Cárdenas y Martín Scarpacci

Diagramación

- Departamento de Diseño - FLACSO, sede Ecuador

Consulta sobre envío de artículos:

revistaurvio@flacso.edu.ec

Próximas convocatorias

- **Convocatoria #33:** Financiamiento y flujos financieros ilícitos
- **Coordinadores:** Dra. Katuska King (Universidad Central del Ecuador) y Dr. Juan Belikow (Universidad de Buenos Aires)
- **Entrega de artículos hasta:** lunes, 10 de enero de 2022
- **Convocatoria #34:** Cultura de inteligencia y sociedad
- **Coordinadores:** Dr. Daniel Sansó-Rubert Pascual (Universidad Europea) y Dra. Julia Pulido Gragera (Universidad Alfonso X el Sabio)
- **Entrega de artículos hasta:** lunes, 28 de marzo de 2022.

Dirección

FLACSO, sede Ecuador
Calle Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro.
Quito, Ecuador
www.flacso.edu.ec
Telf.: (593 2) 2946800, extensión 3673

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Septiembre 2021 - No. 31

Tema central

- COVID-19 y seguridad regional. Macro-seguritización global,
adaptaciones locales y dilemas de la cooperación latinoamericana 8-24
Bruno Dalponte
- Pandemia y desintegración regional: la COVID-19 y el retroceso
de la comunidad de seguridad sudamericana 25-42
Alejandro Frenkel y Agostina Dasso-Martorell
- Estudios feministas de seguridad y ética del cuidado: la seguridad
en Latinoamérica a raíz de la pandemia 43-61
Mariana S. Leone y Sergio Caballero
- La pandemia del SARS-CoV-2 como riesgo global:
desigualdad e inseguridad humana 62-76
Sandra-Kanety Zavaleta-Hernández y Cesari-Irwing Rico-Becerra

Misceláneo

- Guerra privatizada, capitalismo lumpen y racismo en la frontera Ecuador-Colombia ... 78-89
Jose-Antonio Figueroa
- Una aproximación al estudio del suicidio en Venezuela. 90-108
Gustavo Páez, Yhimaina Trejo, Karina Rondón y Nilsa Golfo

Estudios Globales

- Guerra Proxy entre Irán y Arabia Saudí. Principales focos de conflicto
en Oriente Próximo 110-126
David Hernández-Martínez

- Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana
de Estudios de Seguridad. 127-136

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Septiembre 2021 - No. 31

Central topic

- COVID-19 and Regional Security. Global Macrosecuritization,
Local Adaptations, and the Dilemmas of Latin American Cooperation 8-24
Bruno Dalponte
- Pandemic and Regional Disintegration: COVID-19 and the Dismantling
of the South American Security Community 25-42
Alejandro Frenkel y Agostina Dasso-Martorell
- Feminist Security Studies and Care Ethics: Security in Latin America
in the Wake of the Pandemic 43-61
Mariana S. Leone y Sergio Caballero
- The SARS-CoV-2 Pandemic as a Global Risk: Inequality
and Human Insecurity 62-76
Sandra-Kanety Zavaleta-Hernández y Cesari-Irwing Rico-Becerra

Miscellaneous

- Privatized War, Lumpen Capitalism, and Racism in the Ecuador-Colombia Border 78-89
Jose-Antonio Figueroa
- An Approach to the Study of Suicide in Venezuela 90-108
Gustavo Páez, Yhimaina Trejo, Karina Rondón y Nilsa Golfo

Global Studies

- Proxy War between Iran and Saudi Arabia. Main Spots
of Conflict in the Middle East 110-126
David Hernández-Martínez
- Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana
de Estudios de Seguridad 127-136



Tema central

Pandemia y desintegración regional: la COVID-19 y el retroceso de la comunidad de seguridad sudamericana

Pandemic and Regional Disintegration: COVID-19 and the Dismantling of the South American Security Community

Alejandro Frenkel¹ y Agustina Dasso-Martorell²

Recibido: 11 de abril de 2021

Aceptado: 15 de junio de 2021

Publicado: 1 de septiembre de 2021


Resumen

El artículo analiza el desarrollo de una comunidad de seguridad en América del Sur y el impacto que tuvo sobre ella la pandemia provocada por el coronavirus. A partir de un enfoque constructivista, en la primera parte del trabajo se explica cómo la crisis del regionalismo, la dificultad para definir amenazas comunes y la erosión de la identidad colectiva atentaron contra la maduración de la comunidad de seguridad sudamericana. Sobre este escenario, se argumenta que la crisis sanitaria originada por la COVID-19 dio lugar a un movimiento de resecuritización que profundizó el retroceso de la comunidad y se manifestó en tres indicadores: 1) la proliferación de discursos que identifican a los vecinos como una amenaza a la seguridad y la salud; 2) la fortificación de las fronteras; 3) el incremento de la militarización de la seguridad ciudadana y otras esferas de la arena pública. Como conclusión, se sostiene que ese tipo de prácticas y discursos da lugar a un tipo de comunidad política parecida a una sociedad anárquica, en la que los Estados se identifican más como rivales que como amigos.

Palabras clave: América del Sur; militarismo; militarización; pandemia; regionalismo; securitización; seguridad internacional

Abstract

The article analyzes the development of a security community in South America and the impact that the coronavirus pandemic had on it. By using a constructivist methodology, the paper analyzes how the crisis of regionalism, the difficulty in defining common threats and the erosion of a collective identity hampered the maturation of the community. In this context, it is argued that the health crisis caused by COVID-19 gave rise to a securitization process that

1 Universidad Nacional de San Martín/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina, afrenkel@unsam.edu.ar,  orcid.org/0000-0003-1140-0854

2 Universidad Torcuato di Tella/ Universidad de San Andrés, Argentina, adassomartorell@udesa.edu.ar,  orcid.org/0000-0001-7496-6105



deepened the process of dismantling that community and was reflected in three indicators: 1) the proliferation of discourses that identify neighbors as a threat to safety and health; 2) a fortification of the borders; 3) an increase in the militarization of citizen security and other spheres of the public arena. It is concluded that this type of practice and discourse gives rise to a type of political community similar to an anarchic society, where states identify themselves as rivals rather than friends.

Keywords: international security; militarism; militarization; pandemic; regionalism; securitization; South America

Introducción

El brote de COVID-19 ha despertado debates sobre su impacto en la realidad actual y sobre sus consecuencias globales. En este marco, están quienes sostienen que la pandemia redefinirá el orden internacional (Kissinger 2020) o dará lugar a un “mundo nuevo” (Zakaria 2020); y quienes aseveran que en realidad se están acelerando procesos previos a la pandemia (Haass 2020).

En el caso de América del Sur, no es difícil sostener esta última postura: las crisis económicas, el aumento de la pobreza y la desigualdad, la polarización política, la ampliación de las funciones de los militares, los abusos de las fuerzas de seguridad o la falta de acceso a servicios de salud ya eran moneda corriente en la mayor parte de los países de la región, antes de que estallara la crisis de coronavirus (González et al. 2021). Sumado a lo anterior, la pandemia también parece haber acelerado el proceso de desintegración en América del Sur. La falta de liderazgo y los diferentes abordajes –negacionistas y científicas– sobre la

crisis sanitaria son algunas de las expresiones más elocuentes de este retroceso de la gobernanza regional (Riggirozzi 2020).

Asimismo, las acciones individuales y las afirmaciones sobre “guerra sanitaria” o el virus como un “enemigo invisible” no han hecho más que generar un escenario de desconfianza e inseguridad generalizada entre los países de la región. En este marco, todo habitante de un país limítrofe ha pasado a ser sospechoso de estar infectado y, por ende, considerado como una potencial amenaza. No obstante lo anterior, lo cierto es que, hasta mediados de la década de 2010, la integración sudamericana parecía experimentar una etapa de consensos mínimos en instancias como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), mientras otros organismos como la Alianza del Pacífico o el Mercosur ampliaban sus agendas más allá de lo económico-comercial.

En este marco se trazaron planes conjuntos de cooperación en temas como salud y seguridad, se apostó por la resolución mancomunada y pacífica de los conflictos y se llegó a articular un lenguaje comunitario alrededor de una identidad compartida. Más recientemente, en especial a partir de la conformación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unasur, distintos estudios indagaron si América del Sur avanzaba hacia la articulación de una comunidad de seguridad (Fucille 2015; Leite 2015; Medeiros Filho 2013; Ramalho da Rocha 2015; Riquelme Rivera 2013; Saint-Pierre y Lopes da Silva 2014; Teixeira Jr. 2013; Vitelli 2013; 2016; Daniel, Nolte, y Wehner 2011).

No obstante, a medida que el proceso de integración entraba en una fase de desaceleración, algunos trabajos comenzaron a analizar las debilidades del CDS y, como parte de ellas, las barreras para la conformación de

una comunidad de seguridad madura. Los problemas para traducir lo discursivo en acciones de política pública formales (Diamint 2013); el espíritu exagerado de soberanía y autonomía (Nolte y Mijares 2018); la vigencia de la autonomía en la mayor parte de las Fuerzas Armadas (Battaglino 2012); la falta de identificación de amenazas comunes (Vitelli y Peres Milani 2019); la dependencia de países como Colombia y Perú de la agenda estadounidense y la debilidad de Brasil como poder regional garante de bienes públicos de defensa (Trinkunas 2013) han sido algunos de los factores que explicarían este proceso de crisis del regionalismo sudamericano en materia de seguridad.

En este marco de cuestionamientos, autoras como Oelsner (2015) y Vitelli (2016) llegaron incluso a plantear, con diferentes argumentos, si resulta válido aplicar el concepto de comunidad de seguridad a las instancias de cooperación en Sudamérica. Ahora bien, aquí consideramos que lo escrito hasta el momento sobre el desarrollo de la comunidad de seguridad sudamericana no ha llegado a analizar su devenir en el contexto de disolución de la Unasur y la posterior emergencia de la pandemia de COVID-19. Por tanto, este trabajo pretende ser un aporte sustantivo para entender el retroceso de la comunidad de seguridad sudamericana en el marco de la crisis del coronavirus.

Partimos de la hipótesis de que la pandemia desató un movimiento de resecuritización entre los países de la región que profundizó la desarticulación de la comunidad de seguridad. Asimismo, consideramos que esta securitización se manifestó en tres variables simultáneas: 1) la proliferación de discursos que identifican a los vecinos como una amenaza a la seguridad y la salud; 2) una fortificación

y militarización de las fronteras, concebidas ahora como espacios de peligro; y 3) un incremento de la actuación de los militares en cuestiones de salud, seguridad ciudadana y otras esferas de la arena pública.

Dicho esto, el artículo se estructura de la siguiente manera. Primero se desarrolla el marco teórico y metodológico, que combina los conceptos teóricos de comunidades de seguridad, lógicas de anarquía y teoría de la securitización. Luego se presenta un conjunto de factores que atentaron contra la consolidación de la comunidad de seguridad en América del Sur. Estos son: la crisis del multilateralismo y el regionalismo, la dificultad para establecer amenazas comunes y la erosión de la identidad colectiva entre los países de la región.

Por último, se analiza cómo la pandemia de COVID-19 ha dado lugar a la emergencia de discursos securitizadores, una fortificación de las fronteras y un aumento de la militarización. Como conclusión, se sostiene que este tipo de prácticas y discursos contribuye a desarticular la comunidad de seguridad sudamericana, configurando en su lugar un tipo de comunidad política más parecida a una sociedad anárquica.

Marco teórico-metodológico: comunidades de seguridad, lógicas de anarquía y securitización

En la década de 1950, Karl Deutsch (1957, 5) desarrolló el concepto de comunidad de seguridad, a la que definió como “el logro, dentro de un territorio, de un sentido de comunidad y de instituciones y prácticas suficientemente fuerte y generalizado para asegurar, por un tiempo “largo”, expectativas confiables de cambio pacífico”. Unas décadas después,

Emanuel Adler y Michael Barnett (1998) retomaron el concepto en clave constructivista y redefinieron una comunidad de seguridad como “un grupo de Estados y sociedades que desarrollan ideas, valores e instituciones comunes de forma tal que se vuelve inimaginable resolver los problemas comunes mediante la violencia”.

Los autores, asimismo, identificaron tres fases en el desarrollo de una comunidad de seguridad: naciente, ascendente y madura. En la fase naciente se observan intenciones de cooperación e instituciones para coordinar políticas de seguridad y la existencia de un “núcleo de poder”, un Estado o grupo de Estados lo suficientemente fuerte como para aglutinar o coaccionar a sus pares a mantener un sentido colectivo. La ascendente se caracteriza por una densificación de las redes, instituciones e interacciones de coordinación y cooperación militar, así como también por el desarrollo de estructuras cognitivas que permitan ampliar la confianza.

En la fase de madurez, la amistad y la identificación mutua entre los miembros de la región ya son algo consolidado y se vuelven rutinarios los procesos de toma de decisión multilaterales para resolver conflictos, las fronteras no fortificadas, las definiciones comunes de amenazas y el uso permanente de un lenguaje comunitario. Las divergencias políticas, económicas, comerciales o en algún aspecto puntual de la seguridad pueden continuar. Aun así, los miembros tienen la certeza –respaldada por normativas formales e informales– de que ninguna de esas diferencias se resolverá por medio de la fuerza.

De igual forma, la literatura constructivista “estructural” o “sistémica” sostiene que la anarquía –históricamente construida por interacciones contingentes entre los Estados– ad-

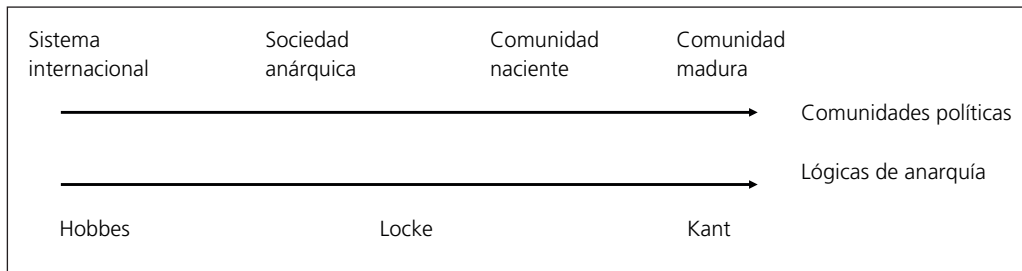
quiere lógica en función de la estructura que ponemos dentro (Wendt 1999, 249). Según Wendt, puede haber tres tipos de estructuras anárquicas: una hobbesiana, una lockeana y una kantiana, que se constituyen por ideas compartidas. Así, la estructura del sistema anárquico dependerá de los roles que dominan estos sistemas: enemigos, rivales o amigos. Cada rol corresponde, asimismo, con un tipo de comunidad política, dando lugar a cuatro estadios: sistema internacional, sociedad anárquica, comunidad de seguridad naciente y comunidad de seguridad madura.

En el primer modelo, los Estados compiten para asegurar su supervivencia, no hay sentido de pertenencia y es más común que se perciban como enemigos, y lleguen a contemplar el uso de la fuerza. Al progresar en el continuo, la sociedad anárquica se desprende de la Escuela Inglesa y se compone por Estados que buscan mantener el statu quo y se identifican como rivales. En ese caso, si bien los Estados pueden compartir ciertos intereses y valores y no rechazan por completo la construcción de un orden y una institucionalidad regional, el potencial uso de la fuerza para dirimir un conflicto y la percepción de que el otro puede ser una amenaza no están del todo ausentes.

El modelo más avanzado es la comunidad de seguridad naciente o madura, en dependencia de su grado de desarrollo. En tal caso, la violencia no es un recurso imaginable y los Estados construyen identidades comunes y se perciben como amigos. Esta idea puede resumirse en la figura 1 y grafica el marco de análisis que este artículo propone utilizar.

Wendt (1999) sugiere que el movimiento a través del continuo de las lógicas de anarquía es progresivo y, al desarrollar las diferentes culturas, concluye que hay pocas probabilidades

Figura 1. Comunidades políticas y lógicas de anarquía



Fuente: elaboración propia.

de que esa cultura se degenere. Adler y Barnett (1998), por su parte, afirman que las comunidades de seguridad pueden ser desarmadas de la misma manera que fueron construidas. Sin embargo, no profundizan sobre ese proceso.

Con base en lo anterior, este trabajo propone complementar el desarrollo de la teoría agregando un análisis que trace el camino inverso recorrido por América del Sur como ejemplo de desintegración. Además, busca analizar cómo ese camino se profundiza con la crisis sanitaria desatada por el coronavirus y el aumento de las percepciones de amenaza entre los países de la región, hasta constituirse en una sociedad anárquica.

Este último punto nos lleva a incorporar a la teoría de la securitización desarrollada por la Escuela de Copenhague al marco conceptual del trabajo. De manera específica la securitización plantea que las amenazas son construcciones discursivas y, por ello, se define como un proceso intersubjetivo dentro de una comunidad política, mediante el cual se identifica a un asunto u objeto como una amenaza existencial que, a su vez, requiere de medidas urgentes y excepcionales (Buzan y Waever 2003, 491).

La desecuritización, por otro lado, implica el proceso inverso. Es decir, cuando un asunto deja de ser considerado una amenaza

existencial y “retorna” al campo de la normalidad política. Alex Bellamy (2004, 30-31) explica que los procesos de securitización y desecuritización juegan un rol fundamental en la formación de las comunidades de seguridad, dado que los discursos y las prácticas derivadas son las que determinan quiénes integran la comunidad, qué valores y normas la definen, cuáles son las amenazas comunes y qué medidas son las apropiadas para hacerles frente.

Siguiendo esta línea, en su estudio sobre la construcción de una comunidad de seguridad en Europa Occidental, Ole Waever (1998) determinó, al igual que Adler y Barnett, que una comunidad de seguridad puede ser deconstruida; y que uno de los factores que puede promover su desarticulación es la erosión de la identidad compartida y la emergencia de discursos rescuritizadores entre los integrantes de la comunidad.

Son pocos los trabajos que han analizado la relación entre securitización e integración en América del Sur. Entre ellos se pueden destacar los aportes de Oelsner (2009) sobre el Mercosur y los de Martínez y de Lyra (2015) y Sanahuja y Verdes-Montenegro (2021) sobre la Unasur. Como explicaremos en la última parte del trabajo, el brote de COVID-19 y la caracterización del virus en diferentes países

como “enemigo” permitió que emergieran discursos que identifican como una amenaza a países que hasta hoy eran considerados amigos y socios estratégicos. Discursos que, en definitiva, deterioran la articulación de valores e identidades comunes.

En términos metodológicos, la elección de un marco teórico constructivista supone asumir una epistemología preponderantemente reflexiva. Howard (2005) sostiene que analizar la construcción de normas, reglas y prácticas de seguridad en una región determinada requiere examinar cómo los Estados buscan desarrollar lenguajes comunes de seguridad alrededor de un tema específico.

Esto hace que la metodología a adoptar sea de carácter interpretativista y cualitativa, sin que por ello abandone una base empírica. Dicho esto, tomamos como referencia metodológica las etapas por las que puede atravesar una comunidad de seguridad y, como establecen Adler y Barnett (1998, 49), rastreamos los indicadores que definen los avances o retrocesos en su construcción.

Desintegración y retroceso de la comunidad de seguridad en América del Sur

Se considera que Sudamérica consiguió, a comienzos del siglo XXI, construirse como una comunidad de seguridad naciente. Sin embargo, una serie de factores que se analizan a continuación llevaron a que la región comenzara a transitar el camino inverso del continuo diseñado en la figura 1, lo que da lugar a un escenario más congruente con una sociedad anárquica.

La crisis del multilateralismo y el regionalismo

Uno de los indicadores de la formación de una comunidad de seguridad tiene que ver con el desarrollo de mecanismos multilaterales entre los miembros de una región determinada (Adler y Barnett 1998, 55). En América Latina, ese multilateralismo recibe un cuestionamiento creciente (van Klaveren 2020). Ello provoca un resurgimiento de actitudes individuales de autoayuda (Patrick 2017), más cercanas a la de una cultura lockeana.

Ejemplo de ello son los ataques del gobierno de Jair Bolsonaro a la Organización Mundial de la Salud (OMS), y el abandono del Pacto Mundial de las Naciones Unidas para la Migración; las críticas al sistema interamericano de protección de derechos humanos en Colombia y Paraguay; o la negativa del gobierno de Chile a firmar el Acuerdo de Escazú en materia ambiental.

Los embates contra el multilateralismo, asimismo, han llevado a los gobiernos de la región a reevaluar su interés en participar en los organismos de integración (Ribeiro Hoffmann 2020). Optan, en cambio, por intensificar acuerdos por fuera de la comunidad. Como sostienen Malamud y Viola (2020), cuando existe una percepción de que el multilateralismo es inefectivo, pasan a privilegiarse estrategias individuales o esquemas de minilateralismo con socios extrarregionales.

La crisis, parálisis y posterior disgregación de la Unasur es buen indicador de la crisis del regionalismo sudamericano. Dos momentos de ausencia de consenso marcaron sus últimos años: la destitución de Fernando Lugo, en 2012, y la crisis venezolana, que eclosionó un año más tarde. En el primero, no se pudo acordar sobre qué tipo de sanciones

sería adecuado imponer a Paraguay. En el segundo, ni siquiera se pudo coordinar una respuesta común.

Si bien estos ejemplos no representaban un peligro de conflicto armado entre Estados, sí impedían una reacción conjunta de ayuda mutua, un elemento clave para la comunidad de seguridad. A estas dificultades de cooperación se suma un escenario en el que nadie estuvo dispuesto a cargar con los costos necesarios para coordinar una agenda colectiva de seguridad regional, lo que impidió la conformación de una estructura burocrática institucionalizada. A raíz de ello, algunos miembros optaron por salir del organismo y adherirse a otros más afines a sus objetivos políticos, como es el caso del Grupo de Lima.

En medio de la crisis, se evidencia no solo la ausencia, sino la abdicación de liderazgos regionales. En este sentido, Adler y Barnett (1998, 52) explican que en la fase naciente de las comunidades de seguridad es común que exista un “núcleo de poder”, conformado por un Estado o grupo de Estados lo suficientemente fuerte como para aglutinar o coaccionar a sus pares a mantener un sentido colectivo.

La construcción de la Unasur reflejó, en buena medida, las aspiraciones de Itamaraty en un momento donde Brasil se constituía como poder regional. Sin embargo, el liderazgo brasileño fue contestado por contrapesos o “poderes secundarios” (Flemes y Wojczewski 2010) o directamente ignorado por el resto de los países de la región (Malamud 2011). La fuerza centrífuga que mantenía la coordinación de las naciones sudamericanas no solo ha perdido relevancia, sino también el interés en constituirse como tal.

En este contexto de deterioro del multilateralismo, los andamiajes políticos, institucionales y comunicacionales para influenciar

las identidades de los miembros en una comunidad de seguridad no han sido lo suficientemente fuertes como para sobrevivir a la falta de voluntad política, y la amistad comienza a desarticularse.

Dificultad para identificar amenazas comunes

Las definiciones comunes de amenazas conjuntas son, para Adler y Barnett (1998), un indicador del estadio más maduro de la comunidad de seguridad. Estas definiciones comunes, en su estado más sofisticado, se reflejan en los procesos de toma de decisión multilaterales y en la existencia de mecanismos conjuntos para resolver conflictos.

Las transformaciones en la agenda de seguridad que siguieron al fin de la Guerra Fría no pasaron inadvertidas en América del Sur. Impactaron en tres dimensiones de la seguridad regional: la arquitectura institucional, las misiones de las Fuerzas Armadas y las ideas sobre la seguridad (Battagliano 2008). La existencia de una sintonía fina entre estas tres dimensiones resulta imprescindible para identificar amenazas comunes y elaborar políticas públicas regionales en consecuencia. En este sentido, a pesar de avanzar en la construcción de una arquitectura de seguridad regional, no se logra solventar las discrepancias entre lo que los Estados que componen a la región perciben como amenaza a su seguridad (Bartolomé 2009).

Entre las ideas sobre la seguridad y la defensa regionales se superponen dos visiones: la “tradicional”, que sostiene a la defensa como enfocada hacia agresiones externas por otros Estados; y la “multidimensional”, que destaca amenazas a la seguridad estatal o ciudadana

por actores no estatales transnacionales. La primera visión revela una fuerte diferenciación entre el plano interno y el externo dentro de las leyes que regulan la defensa; mientras la segunda reconoce un solapamiento intrincado y bastante más complejo.

La Declaración de Santiago de Chile, firmada entre los países integrantes del Consejo Suramericano de Defensa, pretendía recomponer el proceso de seguridad en la puesta en marcha de una arquitectura institucional regional en el marco de Unasur. En ella, los miembros se comprometían a construir una identidad propia en América del Sur para fortalecer la unidad de la región, que se diferenciara de la agenda norteamericana, centrada en las “nuevas amenazas”. Esto buscaba traducirse no solo en la consolidación de una agenda de seguridad autónoma y orientada a amenazas extra regionales (Quiliconi y Rivera 2019), sino también en la elaboración de medidas de confianza mutua, ejercicios combinados y de transparencia en la adquisición de armamentos. Sin embargo, el Consejo no logró saldar las discrepancias de enfoques en el rol de las Fuerzas Armadas y solo funcionó, en su corta medida, como un mecanismo de diálogo y consulta. La tendencia a reemplazar la política de defensa hacia una política de seguridad interior creó especificidades entre los países sudamericanos, y ello dio lugar a lo que Battaglino (2008) denomina proceso de seguridad fragmentado. Dicho esto, también es cierto que puede existir una comunidad de seguridad plenamente funcional sin el consenso sobre amenazas comunes, ya que el fenómeno más relevante para el concepto es el virtual descarte del uso de la fuerza en las relaciones mutuas.

Al inicio, las contradicciones internas en el CDS sobre la seguridad no afectaron la super-

vivencia de la comunidad de seguridad, sino que pusieron un límite a su desarrollo hacia un estadio más maduro, y obstruyeron la posibilidad de formular una identidad estratégica centrada en la defensa externa (Vitelli 2020). Ahora bien, con el correr del tiempo, los desacuerdos sobre las funciones de las Fuerzas Armadas y la tipificación de las amenazas se agudizaron, a tal punto que terminaron debilitando las iniciativas más propias de una comunidad de seguridad, como la construcción de una confianza que vuelva impensable el uso de la fuerza para resolver disputas.

Erosión de la identidad colectiva

El lenguaje, el elemento que permite articular el mundo tradicional de una comunidad de seguridad, puede ser el mismo mecanismo a través del cual esa comunidad se desarma, al resquebrajarse la identidad común. Un indicio de este resquebrajamiento fue la exclusión de Venezuela del Mercosur, a raíz de su conflicto político interno. El 5 de agosto de 2017, los ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil decidieron suspender a Venezuela al invocar al Protocolo de Ushuaia hasta tanto pudiera “restablecer el orden democrático”. Inmediatamente, la cancillería venezolana se negó a aceptar la decisión calificada de “ilegal”, acusó a Argentina, a Brasil y a Paraguay de ser una “Triple Alianza ideológica” (Nodal 2017).

Pero las diferencias dentro del Mercosur continuaron más allá de la situación venezolana. En 2019, antes de las elecciones en Argentina, Bolsonaro amenazó con hacer estallar el Mercosur si el “populismo de izquierda” de Alberto Fernández llegaba a la Casa Rosada (Benites 2019). Una vez que Fernández asu-

mió la presidencia, Bolsonaro se negó a ser parte de la ceremonia de asunción y hasta inicios de 2021 ambos presidentes no habían entablado un diálogo directo. El bloque, que atraviesa una situación de parálisis crítica, celebró sus 30 años en marzo de 2021, en una cumbre que solo incrementó las tensiones entre los miembros. Ante los planteos de flexibilización, el presidente uruguayo Lacalle Pou acusó al Mercosur de convertirse en un “lastre” de no lograrse la propuesta. El término y el tono despertaron enojo en el presidente argentino, quien provocó e invitó a Uruguay a “tomar otro barco” (Fernandez 2021).

Como señalan Adler y Barnett (1998), la homogeneidad política, social e ideológica puede llevar a una mejor interacción y asociación. Por el contrario, los ciclos electorales han impedido la consolidación de esta homogeneidad, lo que contribuye a la desarticulación y el deterioro significativo de la relación amistosa entre Brasil y Argentina que funcionó, en gran medida, como soporte de las grandes iniciativas sudamericanas.

Mientras Bolsonaro se muestra desinteresado por su vecindario, Alberto Fernández apuesta por la voluntad para fortalecer la autonomía regional (de Oliveira Pereira y Franzoni 2020). A estos desencuentros se suma una relación económica cada vez más asimétrica y menos interdependiente (Zelicovich 2020), y una retórica securitizante que pone en tela de juicio el vínculo estratégico entre ambos países (Frenkel 2020). En 2019, Bolsonaro declaró que las posibles medidas del nuevo gobierno argentino podrían provocar un éxodo de argentinos a Brasil, lo que generaría un aumento de la violencia y un empeoramiento de las condiciones de salud y educación para la ciudadanía brasileña (Iprofesional 2019). Al poco tiempo, el ministro de economía brasileño, Paulo Guedes,

expresó que “no queremos convertirnos en Argentina” (Página 12 2020). Sumado a lo anterior, a comienzos del 2020 el diario Folha de S. Paulo dio a conocer un documento redactado por las Fuerzas Armadas Brasileñas que trazaba una posible hipótesis de conflicto con Argentina para 2040 (Gielow 2020).

En resumen, el discurso y el lenguaje comunitario, elementos modeladores de la comunidad de seguridad, se desarticulan al pasar los años. Entre las acusaciones venezolanas de expulsión de la comunidad imaginada, las tensiones en el Mercosur sobre el perfil que debe adoptar el bloque en el futuro, la securitización de las relaciones vecinales y la desaparición de Unasur relatan una historia de desunión y desencuentro entre los países sudamericanos, que desde hace ya algunos años dejaron de tratarse como amigos.

Pandemia e inseguridad regional: resecuritización, militarización y fortificación de fronteras

El brote de COVID-19 y su llegada a la región se produjeron en un contexto de desarticulación de la comunidad de seguridad sudamericana, estableciendo un desafío sanitario, económico y de seguridad y poniendo a prueba los mecanismos de cooperación existentes. Adler y Barnett (1998, 51) sostienen que el surgimiento de las comunidades de seguridad suele estar motivado por un mecanismo “disparador” que lleva a los Estados a reconsiderar cómo organizar sus relaciones. Y uno de los mecanismos más comunes es cuando se producen un evento “cataclísmico” a nivel global que modifica tanto las estructuras materiales como las normativas e ideacionales. Siguiendo esta lógica,

a partir de la pandemia de COVID-19 podría plantearse el camino inverso: no como mecanismo “disparador” de la formación de una comunidad de seguridad sino como un factor disruptivo que contribuye a su desarticulación.

Desde nuestro análisis, la pandemia desató un movimiento de securitización que profundizó el retroceso de la comunidad. Concretamente, esta resecuritización se puede desagregar en tres elementos: la proliferación de discursos que identifican a los vecinos como una amenaza a la seguridad y la salud; la fortificación y militarización de las fronteras –concebidas ahora como espacios de peligro–; y el incremento de la actuación de los militares en cuestiones de salud, seguridad ciudadana y otras esferas de la arena pública, en el marco de una concepción multidimensional de la seguridad. Como se explicó anteriormente, en los procesos de formación de comunidades de seguridad los discursos cumplen un rol central en la determinación de quiénes integran esa comunidad, qué valores y normas la definen, cuáles son las amenazas comunes y qué medidas son las apropiadas para hacerles frente. Desde esta visión, las amenazas no son algo dado ni existen como algo objetivo a nuestras interpretaciones. Por ende, la seguridad de las sociedades, así como la amistad, rivalidad o enemistad entre Estados no dependen solo de factores materiales, sino también son el resultado de procesos sociales y políticos en los que el contexto, las creencias, las percepciones y los discursos juegan un papel determinante (de Armiño 2015).

Llegada la pandemia, los primeros discursos securitizadores se concentraron alrededor del virus. Se materializaban en un lenguaje bélico y en diversas enunciaciones de que estamos frente a un “enemigo invisible” o

en una “guerra sanitaria”. Por un lado, esta caracterización contribuyó a que los Estados adoptaran estrategias individuales frente al problema sanitario, dejando a un lado los mecanismos de cooperación e integración regional (Riggirozzi 2020).

Por caso, los miembros del Mercosur se limitaron a firmar declaraciones en las que acordaron establecer medidas de coordinación y compras conjuntas de insumos médicos y la aprobación de un aporte de 16 000 000 de dólares para un proyecto de investigación biotecnológica. Sin embargo, la postura negacionista del gobierno de Bolsonaro, sus críticas a las recomendaciones de la OMS y la resistencia a comprar vacunas fabricadas en China marcaron diferencias irreconciliables en los abordajes frente a la pandemia.

Sumado a lo anterior, la securitización del virus y la adopción de estrategias unilaterales generaron un terreno propicio para la proliferación de discursos securitizadores, pero, en este caso, señalando a los miembros de la propia comunidad regional como una amenaza a la seguridad y la salud (Frenkel 2020). En mayo de 2020, cuando el brote de COVID-19 se esparcía por todo Brasil, el presidente argentino Alberto Fernández afirmó frente a sus pares de Chile y Uruguay que “Brasil es un riesgo muy grande para la región”, producto del descontrol y el aumento exponencial de infectados en ese país (La Prensa Austral 2020). En un mismo sentido se expresó el presidente de Paraguay Mario Abdo Benítez, al declarar en televisión que Brasil era “la principal amenaza” en la lucha contra la pandemia (Carmo 2020).

A los efectos del desarrollo de una comunidad de seguridad, la aparición de esos discursos securitizadores y la proliferación de percepciones de amenaza reflejan un deterioro

ro en la conformación de valores comunes e identidades colectivas. El proceso de securitización desarrollado con la pandemia se tradujo en una resignificación de las fronteras. Estas pasaron a entenderse, como señalan Aponte Motta y Kramsch (2020, 43), como grandes puertas temerosas que se entreabren para dejar pasar a los nacionales, pero permanecen cerradas para todo extranjero o nacional que esté dentro del país.

Las fronteras están determinadas por factores materiales –la delimitación, demarcación y control por parte de los Estados respecto de qué bienes y personas permiten entrar y salir de su territorio– y por factores ideacionales. Es decir, los sentidos y valores que nos aglutinan y permiten construir un “adentro y afuera”. Al respecto, Adler y Barnett (1998, 55) explican que a medida que se profundiza una identidad colectiva, las fortificaciones de las fronteras desaparecen o, en caso de que permanezcan, lo hacen previendo un posible conflicto con un país vecino.

Una vez que el coronavirus se fue propagando en la región, la mayor parte de los países sudamericanos, en especial aquellos limítrofes con Brasil, comenzaron a señalar a las fronteras como un espacio de peligro y de posible entrada del virus. En este marco, los gobiernos nacionales y subnacionales dispusieron medidas que iban desde el cierre de fronteras, el endurecimiento de los controles, la restricción a la movilidad de personas hasta la movilización de tropas a las zonas fronterizas.

Las fronteras dejaron de verse como puntos de partida para la integración y la construcción de una comunidad y pasaron a entenderse como barreras que nos protegen de nuestros peligrosos vecinos. En este sentido se expresó el presidente de Chile Sebastián Piñera, cuando resaltó la labor de las fuerzas

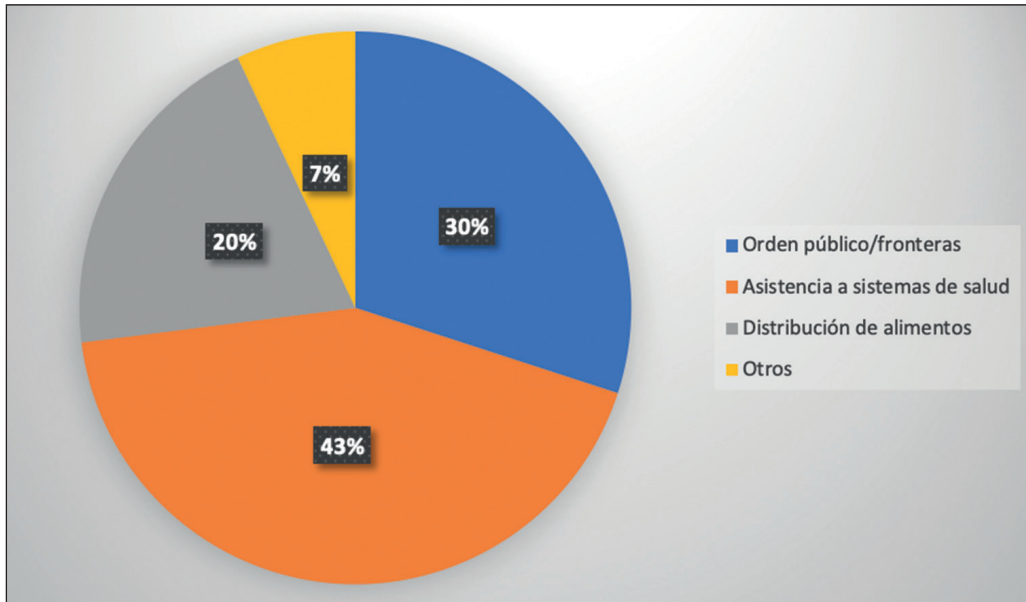
armadas en la protección de las fronteras “para que los inmigrantes no traigan la infección del Covid-19” (Cambio 21 2020).

El proceso de securitización que sobrevino con la pandemia favoreció y legitimó la expansión de medidas de vigilancia y control social y un incremento de la militarización de los asuntos públicos en los países sudamericanos, sobre todo en tareas denominadas subsidiarias o secundarias.

Al hacer un breve repaso de la actuación de los uniformados durante la pandemia, es notable el aumento de la intervención de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública y vigilancia para asegurar el cumplimiento de las medidas de cuarentena y aislamiento social (Dasso Martorell 2020). Sumado a ello, Passos y Acácio (2021) explican que durante la pandemia las fuerzas armadas sudamericanas también tuvieron un rol destacado en la fabricación y producción de insumos sanitarios; en tareas de apoyo logístico, como la distribución de alimentos, medicinas o repatriación de ciudadanos; en el reforzamiento de las fronteras; y, en algunos casos, también en los comités nacionales de emergencia creados *ad hoc* para hacer frente a la pandemia. Como puede verse en el gráfico 1, en esta distribución de actividades, las vinculadas a la ayuda humanitaria y sanitaria han llevado la delantera, seguidas por las tareas de mantenimiento del orden público.

Ahora bien, vale resaltar que el retorno de la “cuestión militar” (Tokatlian 2019) no es un fenómeno que apareció con la pandemia, sino que ya se venía gestando en los años previos. Diferentes trabajos han desarrollado variables explicativas de este proceso creciente de militarización en América Latina (Kurtenbach y Scharpf 2018; Diamint 2015; 2018; Verdes-Montenegro Escáñez 2019; Calderón 2020).

Gráfico 1. Actividades publicadas por Fuerzas Armadas latinoamericanas en relación con la COVID-19 en países latinoamericanos, por áreas (en %)



Fuente: RESDAL 2020.

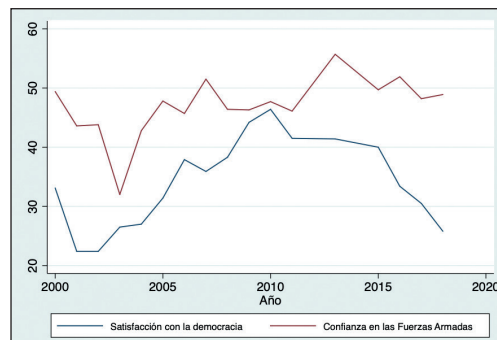
Algunas de estas variables son: la vigencia de la autonomía de las Fuerzas Armadas respecto de las instancias civiles, la intervención en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada, o durante el estallido de situaciones de crisis en las que gobiernos y dirigentes terminaron por convocar a los militares para resolver la situación.

Por caso, en este último tiempo las fuerzas armadas han intervenido de forma activa en la resolución de crisis sociales y políticas –por lo general, a favor del gobierno de turno– en Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador, Chile y El Salvador; o bien protagonizado un golpe de Estado, como fue el caso de Bolivia en 2019.

En este sentido, resulta notorio cómo el desapego de la ciudadanía hacia la democracia se acompaña de una revitalización de la confianza de la sociedad en las Fuerzas Armadas. En el gráfico 2 puede observarse cómo en los últimos

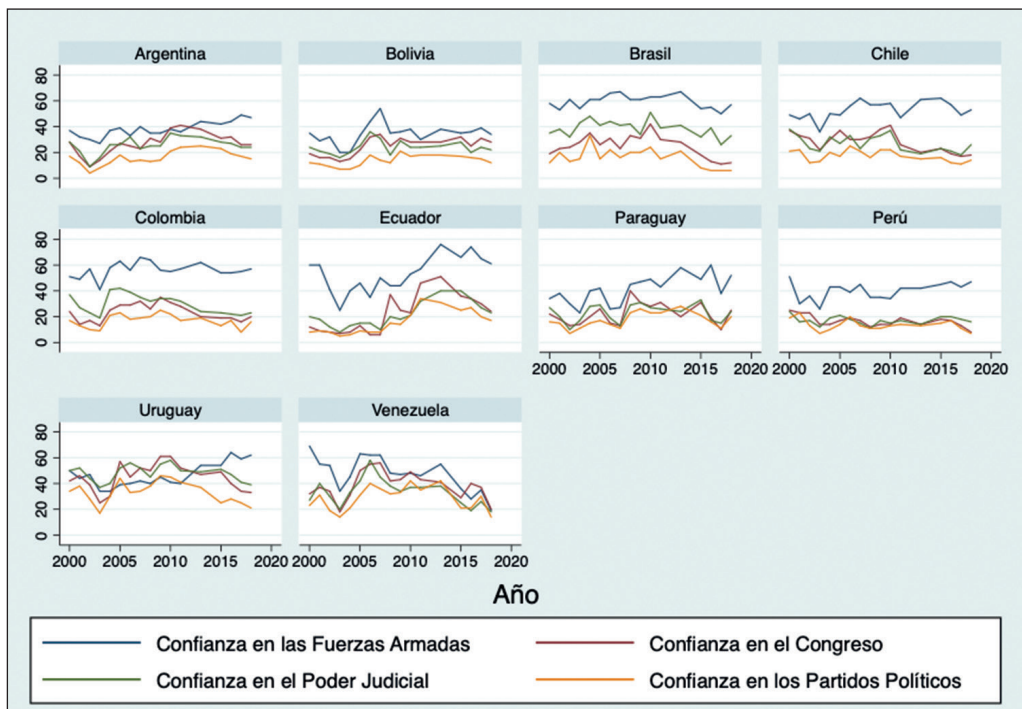
años ha caído tanto la satisfacción con la democracia como la preferencia de gobiernos democráticos por parte de la sociedad, al tiempo que incrementa la preferencia por gobiernos autoritarios y la confianza en las Fuerzas Armadas.

Gráfico 2. Satisfacción con la democracia y confianza en las Fuerzas Armadas en Sudamérica



Fuente: elaboración propia, con datos de Corporación Latinobarómetro 2020.

Gráfico 3. Confianza en instituciones, por países de Sudamérica



Fuente: elaboración propia, con datos de Corporación Latinobarómetro 2020.

Un caso emblemático es el de Argentina, un país considerado modelo en materia de control civil de las Fuerzas Armadas. Según la consultora Management & Fit (2020), la institución militar tuvo en el 2020 un 66,3 % de confianza, cuando en 2016 era de solo el 31,9 %. Esa tendencia inversamente proporcional entre confianza en la democracia y en las Fuerzas Armadas puede verse prácticamente en toda la región.

Como muestra el gráfico 3, desde 2010 se observa una creciente desconfianza hacia las instituciones republicanas, los partidos políticos, el sistema judicial y el Congreso. Las Fuerzas Armadas han sido, en cambio, la institución mejor valorada a lo largo del bienio.

A los efectos del desarrollo de la comunidad de seguridad sudamericana, este creciente

involucramiento de los militares, ya sea en la arena políticopartidaria o en asuntos de seguridad pública, marca un límite institucional y funcional al desarrollo de una visión estratégica común entre los países de la región. De esa firma, perjudica la posibilidad de construir y mantener una arquitectura de seguridad sudamericana. Asimismo, la militarización se conjuga con un aumento del militarismo, en tanto proceso de normalización de la violencia, las jerarquías sociales, la masculinidad y la cultura de amenaza permanente (Enloe 2004).

Si bien el Brasil de Bolsonaro resulta el ejemplo más paradigmático de esto, lo cierto es que el militarismo es un fenómeno cada vez más visible en otros países de la región. En este caso, a través de discursos y prácticas políti-

cas –no exclusivamente militares sino también civiles– que legitiman la extralimitación institucional de la Fuerzas Armadas y, en última instancia, vuelven más factible la posibilidad de utilizar la fuerza en un caso de conflicto con algún país vecino.

Conclusiones

A lo largo del artículo se intenta explicar la relación entre la crisis sanitaria desencadenada por el brote de coronavirus y la involución de la comunidad de seguridad sudamericana. Lo abordado sobre la crisis del multilateralismo y regionalismo, la dificultad para identificar amenazas comunes y la erosión de la identidad común permiten entender que la pandemia agudizó el retroceso de una comunidad que ya venía con dificultades desde antes de la aparición del virus.

De acuerdo con Oelsner (2015), los hábitos y prácticas de una comunidad de seguridad se desarmen ante la falta de estructuras normativas compartidas y duraderas que promuevan áreas de interés, moldeen normas y contribuyan a la construcción de una identidad común entre Estados y sociedades.

En un escenario como el que abrió la pandemia, de individualismo, descoordinación, falta de visiones colectivas y respuestas estatales deficientes, no resulta extraño que aumente la desconfianza mutua, proliferen discursos securitizadores –tanto en referencia al virus como a los vecinos– y se legitime el papel interventor de los militares en aspectos que exceden a su función tradicional.

Con una identidad común en deterioro, la comunidad política se parece cada vez más a una sociedad anárquica. En este caso, los Estados son más reacios a cooperar y aumentan las percepciones de amenaza entre sus miembros,

quienes comienzan a verse como rivales y no tanto como amigos.

Si pensamos en el futuro inmediato, resultan alarmantes los efectos que puede tener sobre la democracia y la estabilidad institucional en la región el movimiento de resecuritización y militarización que sobrevino con la pandemia. Como se sostiene más arriba, la ampliación de las funciones militares hacia otras esferas de la agenda pública desvirtúa sus misiones principales y atenta contra la elaboración de un pensamiento estratégico compartido por los Estados de la región. A ello se agrega otro problema: los datos muestran que América del Sur entró en un círculo vicioso de aumento de la valoración de las fuerzas armadas por parte de la ciudadanía, acompañado de un creciente militarismo y de una disminución en la satisfacción con la democracia y sus instituciones de gobierno.

Como explica Levy (2016, 6), la democracia es necesaria, aunque no condición suficiente, para contrarrestar la militarización de los asuntos públicos. En efecto, un círculo virtuoso implicaría que las sociedades ponderen de manera positiva tanto a los uniformados como al régimen democrático y el Estado de derecho.

Ahora bien, también es posible encontrar algunos aspectos que permiten trazar un panorama menos sombrío. Si bien la militarización y ampliación de medidas de vigilancia y control social parecen contar con el apoyo de la ciudadanía, resulta poco probable que se llegue a utilizar la fuerza para dirimir conflictos entre países de la región.

Como explicamos anteriormente, las identidades comunes se han erosionado y el uso de la violencia pareciera estar más aceptado, pero no al punto de considerar a los demás miembros de la comunidad como enemigos. La pandemia, además, pasará en algún momento y la “nueva

normalidad” ofrecerá un escenario más propicio para reconstruir los vínculos comunitarios.

Por último, vale señalar que, por más que la falta de coordinación frente a la pandemia haya profundizado la fragmentación de las instancias de integración, la historia nos muestra que el regionalismo latinoamericano cuenta con una capacidad de resiliencia significativa, y que los organismos que hoy están paralizados o han dejado de funcionar pueden revitalizarse en un futuro.

Bibliografía

- Adler, Emanuel, y Michael Barnett. 1998. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press. doi.org/10.1017/CBO9780511598661
- Aponte Motta, Jorge, y Olivier Kramsch. 2020. “Las fronteras de la COVID-19: ¿escenario de guerra o camino de esperanza? Un diálogo telemático transatlántico”. *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder* 11: 39–51. doi.org/10.5209/geop.69129
- Armiño, Karlos Pérez de. 2015. “Estudios de seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos”. En *Teorías de las relaciones internacionales*, editado por Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja, 301–28. Madrid: Tecnos.
- Bartolomé, Mariano César. 2009. “Las Fuerzas Armadas sudamericanas y las perspectivas de cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado”. *Estudios Internacionales* 164: 7–30. doi.org/10.5354/0719-3769.2011.12595
- Battaglino, Jorge. 2008. “Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur”. *Estudios Internacionales* 160 (160): 7–33. doi.org/10.5354/0719-3769.2011.14110
- Battaglino, Jorge. 2012. “Defence in a Post Hegemonic Regional Agenda: The Case of the South American Defence Council”. En *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The case of Latin America*, editado por Pía Riggirozzi y Diana Tussie, 81–100. Londres: Springer. doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9
- Bellamy, Alex J. 2004. *Security Communities and Their Neighbours: Regional Fortresses or Global Integrators?* Nueva York: Palgrave Macmillan. doi.org/10.1057/9780230005600
- Benites, Alfonso. 2019. “La tensión entre Argentina y Brasil lastra la cumbre de presidentes del Mercosur”. *El País*.
- Buzan, Barry, y Ole Wæver. 2003. *Regions and powers: the structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press doi.org/10.1017/CBO9780511491252
- Calderón, Emilse. 2020. “El militarismo sudamericano tras el velo del Covid-19”. *Temas y Debates*: 397–406.
- Cambio 21. 2020. “¿Piñera culpa a los inmigrantes por el coronavirus?”. 11 de abril. <https://bit.ly/2Ca9eO>
- Carmo, Marcia. 2020. “Coronavirus: el temor que genera la situación de la pandemia en Brasil en sus países vecinos”. *BBC Mundo*, 14 de mayo. <https://bbc.in/2ODMMwl>
- Corporación Latinobarómetro. 2020. “Informes 2010-2018”, <https://bit.ly/3tp2xav>
- Daniel, Flandes, Detlef Nolte y Leslie Wehner. 2011. “Una comunidad de seguridad regional en formación: la Unasur y su Consejo de Defensa”. *Estudios Internacionales* 170 (170): 105–127.
- Dasso Martorell, Agustina. 2020. “Los militares en tiempos de pandemia”. *Nueva Sociedad*, abril. <https://bit.ly/2Vvej6r>
- Deutsch, Karl Wolfgang. 1957. *Political Community and the North Atlantic*. Princeton: Princeton University Press.

- Diamint, Rut. 2013. "Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA/Regionalism and South American orientation: UNASUR and ALBA". *Revista CIDOB d'afers internacionals*: 55–79.
- Diamint, Rut. 2015. "A New Militarism in Latin America". *Journal of Democracy* 26 (4): 155–68.
- Diamint, Rut. 2018. "¿Quién custodia a los custodios?: Democracia y uso de la fuerza en América Latina". *Nueva Sociedad* 278: 24–35.
- Enloe, Cynthia. 2004. *The Curious Feminist: Searching for Women in A New Age of Empire*. California: University of California Press.
- Fernandez, Pablo S. 2021. "Cumbre por los 30 años del Mercosur terminó en un tenso choque entre Lacalle y Fernández". *El País*.
- Flemes, Daniel, y Thorsten Wojczewski. 2010. "Contested Leadership in International Relations: Power Politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa". *GIGA Working Papers* 121
- Frenkel, Alejandro. 2020. "El Mercosur ante la COVID-19: de la disputa comercial a la amenaza sanitaria". *Análisis Carolina* 40: 1.
- Fuccille, Alexandre. 2015. "Apontamentos para se pensar a segurança na América do Sul do século 21". En *Perspectivas e debates em Segurança, Defesa e Relações Internacionais*, editado por Daniel Chaves, Érica Winand y Lucas Pinheiro, 19–30. Macapá: UNIFAP.
- Gielow, Igor. 2020. "Elite militar brasileira vê França como ameaça nos próximos 20 anos". *Folha de S. Paulo*, febrero.
- González, Guadalupe, Mónica Hirst, Carlos Luján, Carlos Romero y Juan Gabriel Tokatlian. 2021. "Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano". *Nueva Sociedad* 291: 48–65.
- Haass, Richard. 2020. "The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It", <https://fam.ag/2RIZOzr>
- Howard, Peter. 2005. "Constructivism and Foreign Policy? A New Approach to FP Analysis". Ponencia presentada en *Annual meeting of the International Studies Association*, Northeast Philadelphia, PA, 17 de noviembre.
- Iprofesional. 2019. "Bolsonaro contra Fernández: comparó a la Argentina con Venezuela y habló de posible éxodo masivo a Brasil". Diciembre.
- Kissinger, Henry A. 2020. "The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order". *The Wall Street Journal*, 3 de abril. <https://on.wsj.com/3tep2Ow>
- Klaveren, Alberto van. 2020. "La crisis del multilateralismo y América Latina". *Análisis Carolina* 10: 1.
- Kurtenbach, Sabine, y Adam Scharpf. 2018. "The Return of the Military". *GIGA Focus Latin America* 7.
- La Prensa Austral. 2020. "Alberto Fernández: 'Salir de la cuarentena es llevar a la muerte a miles de argentinos'". Mayo.
- Leite, Lucas Amaral Batista. 2015. "A América do Sul como comunidade de segurança: região autônoma e construção de identidade". *Brazilian Journal of International Relations* 4 (01): 92–110. doi.org/10.20424/2237-7743/bjir.v4n1p92-110
- Levy, Yagil. 2016. "What is Controlled by Civilian Control of the Military? Control of The Military Vs. Control of Militarization". *Armed forces & society* 42 (1): 75–98. doi.org/10.1177/0095327X14567918
- Malamud, Andrés. 2011. "A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy". *Latin American Politics and Society* 53 (3): 1–24.

- Malamud, Andrés, y Eduardo Viola. 2020. "Multipolarity is in, Multilateralism Out: Rising Minilateralism and the Downgrading of Regionalism". En *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in comparative perspective*, editado por Brigitte Weiffen y Detlef Nolte, 47–64. Nueva York: Routledge. doi.org/10.4324/9780429442186
- Management & Fit. 2020. "Monitoreo de la opinión pública: relevamiento de confianza en las instituciones". Reporte.
- Martinez, Elias David Morales, y Mariana de Lyra. 2015. "O processo de dessecuritização do narcotráfico na Unasul". *Contexto Internacional* 37 (2): 661–91. doi.org/10.1590/S0102-85292015000200011
- Medeiros Filho, Oscar. 2013. "Em Busca de uma Identidade Regional de Defesa: Considerações sobre a Estratégia de Dissuasão Extrarregional Sul-Mericana". *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos* 1 (3): 49–70.
- Nodal. 2017. "La decisión de excluir a Venezuela del Mercosur de manera 'indefinida' y el rechazo del Gobierno nacional". Informe.
- Nolte, Detlef, y Víctor Mijares. 2018. "Regionalismo posthegemónico en crisis". *Foreign Affairs: Latinoamérica* 18 (3): 105–12.
- Oelsner, Andrea. 2015. "Pluralistic Security Communities in Latin America". En *Routledge Handbook of Latin American Security*, editado por David Mares y Arie Kacowicz, 173–184. Nueva York: Routledge.
- Oelsner, Andrea. 2009. "Consensus and Governance in Mercosur: The Evolution of the South American Security Agenda". *Security Dialogue* 40 (2): 191–212. doi.org/10.1177/0967010609103086
- Oliveira Pereira, Matheus de, y Marcela Franzoni. 2020. "Los Límites del Progresismo: La Política Exterior de Argentina y México hacia América Latina". *Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil* 9 (1).
Página 12. 2020. "No queremos convertirnos en una Argentina", dice el ministro de Economía de Bolsonaro". 27 de abril. <https://bit.ly/3d7aD0T>
- Passos, Anaís Medeiros, y Igor Acácio. 2021. "The Militarization of Responses to COVID-19 in Democratic Latin America". *Brazilian Journal of Public Administration* 55 (1): 261–71. doi.org/10.1590/0034-761220200475
- Patrick, Stewart. 2017. "Trump and World Order: The Return of Self-Help". *Foreign affairs* 96 (2). <https://fam.ag/2RhFqiU>
- Quiliconi, Cintia, y Renato Rivera. 2019. "Ideología y liderazgo en la cooperación regional: Los casos del Consejo Suramericano de Defensa y el Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las Drogas en Unasur". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 28 (1): 219–48. doi.org/10.26851/rucp.28.1.8
- Ramallo da Rocha, Antonio Jorge. 2015. "Sudamérica en camino de formar una comunidad en seguridad: perspectivas de cooperación regional en defensa desde la visión brasileña". En *Fortalecimiento de la cooperación en seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú: hacia una Comunidad en Seguridad*, editado por Jaime Baeza, 31–53. Lima: IDEI-PUCP.
- RESDAL. 2020. "La labor de fuerzas militares en contexto de Covid-19", <https://bit.ly/3dWeaOL>
- Ribeiro Hoffmann, Andrea. 2020. "Mercosur Between Resilience and Disintegration". En *Regionalism under stress: Europe and Latin America in comparative perspective*, editado por Brigitte Weiffen y Detlef Nolte, 119–32. Nueva York: Routledge.

- Riggirozzi, Pía. 2020. "Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina". *Análisis Carolina* 12: 1–13.
- Riquelme Rivera, Jorge. 2013. "La relación entre integración y seguridad en el MERCOSUR y sus proyecciones hacia Sudamérica". *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 8 (1): 279–308. doi.org/10.18359/ries.78
- Saint-Pierre, Héctor Luis, y Diego Lopes da Silva. 2014. "Percepções de segurança regional no âmbito da UNASUL: O Conselho de Defesa Sul-Americano". En *Territorialidades e entrecruzamientos geopolíticos na América Latina*, editado por Luis Fernando Ayerbe, 220-244. São Paulo: Editora Cultura Acadêmica.
- Sanahuja, José Antonio, y Francisco Javier Verdes-Montenegro Escáñez. 2021. "The Copenhagen School in South America: the (de) securitization of UNASUR (2008-2017)". *Revista Brasileira de Política Internacional* 64 (2). doi.org/10.1590/0034-7329202100201
- Teixeira Jr., Augusto Wagner Menezes. 2013. "O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul: cooperação e balanceamento como estratégias de autoajuda". Tesis de doctorado, Universidade Federal de Pernambuco.
- Tokatlian, Juan Gabriel. 2019. "Latinoamérica y el retorno de la cuestión militar". *Página 12*, el 12 de noviembre. <https://bit.ly/2PJy73j>
- Trinkunas, Harold. 2013. "Reordering Regional Security in Latin America". *Journal of International Affairs* 66 (2): 83-99.
- Verdes-Montenegro Escáñez, Francisco. 2019. "La (re) militarización de la política latinoamericana: Origen y consecuencias para las democracias de la región". Documentos de trabajo 14.
- Vitelli, Marina. 2013. "Teoría y práctica de las identidades colectivas en las Relaciones Internacionales. El caso del Consejo de Defensa Sudamericano". *Reflexión Política* 15 (30): 54–64.
- Vitelli, Marina. 2016. "Comunidad e identidad en la cooperación regional en defensa: entendimientos en conflicto sobre pensamiento estratégico en el Consejo de Defensa Sudamericano". *Revista da Escola de Guerra Naval* 22 (2): 233–60.
- Vitelli, Marina. 2020. "The Impossibility of a Defence Policy in the Americas? Comparing Hemispheric and South American Security Concepts and Military Roles". *Contexto Internacional* 42 (1): 81–102.
- Vitelli, Marina, y Livia Peres Milani. 2019. "Regionalismo sudamericano en tiempos de redefiniciones: el Consejo de Defensa de la Unasur y la crisis del regionalismo posliberal y poshegemónico". *Revista uruguaya de Ciencia Política* 2 (28): 35-60. doi.org/10.26851/rucp.28.2.2
- Waever, Ole. 1998. "Insecurity, Security, and Asecurity in the West European Non-War Community". En *Security Communities*, editado por Emanuel Adler y Michael Barnett, 69–118. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. doi.org/10.1017/CBO9780511612183
- Zakaria, Fareed. 2020. *Ten Lessons for A Post-Pandemic World*. Nueva York: WW Norton New York.
- Zelicovich, Julieta. 2020. "La decreciente, asimétrica y desenfocada relación comercial entre Argentina y Brasil". *Relaciones Internacionales* 29 (59): 102. doi.org/10.24215/23142766e102.